

POLA PENGUASAAN TANAH MASYARAKAT TRADISIONAL DAN PROBLEMA PENDAFTARAN TANAH: STUDI KASUS DI SUMATERA BARAT, KALIMANTAN TENGAH, DAN NUSA TENGGARA BARAT*

Rianto Adi**

ABSTRACT

This study is an integral part of the Indonesian Land Administration Project (ILAP) which was started mid 1994 and will go on for 25 subsequent years. During the first 5-years phase of project implementation, the registration of traditional communal (Ulayat) land was avoided, but such land will be encountered much more frequently during future phases of systematic registration in areas outside Java. The goal of the study is to investigate the existence and contents of 'traditional communal land rights' in three local communities and their relation to the systematic registration of land, and to define a strategy for improving tenure security of traditional communities by designing basic approaches and procedures for the identification and recognition of traditional communal rights on land.

Kata kunci: Penguasaan Tanah, Masyarakat Tradisional, Pendaftaran Tanah.

I. PENDAHULUAN

Pada tahun 1996 hingga tahun 1998, penulis telah melakukan penelitian terhadap pola penguasaan tanah secara tradisional di tiga masyarakat adat, sebagaimana disebutkan pada judul tulisan ini, dalam kaitannya dengan pendaftaran hak atas tanah. Penelitian ini adalah bagian dari *Indonesian Land Administration Project (ILAP)* yang dimulai sejak pertengahan

tahun 1994 dan akan berlangsung selama 25 tahun. Selama pendaftaran tanah sistematis, pendaftaran tanah komunal tradisional (ulayat) dielakkan, tetapi tanah semacam ini akan banyak ditemui selama pendaftaran sistematis di masa mendatang di luar Jawa.

Disadari bahwa bila semenjak dini tidak dipersiapkan prosedur-prosedur alternatifnya yang harus ditampung dan diakomodasi dalam kebijakan pertanahan oleh pemerintah, maka akan memperlambat proses pendaftaran tanah dan akan timbul dampak negatif ter-

* Hasil penelitian tahun 1996 hingga 1998 dan belum dipublikasikan.

** Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Atmajaya Jakarta.



hadap masyarakat tradisional, misalnya, jika hak-hak komunal mereka dipaksa ke dalam sistem pendaftaran tanah yang hanya dapat melayani hak-hak individual. Diperkirakan bahwa pendaftaran dan pensertifikatan tanah akan lebih memberikan perlindungan kepemilikan bagi hak-hak tanah komunal.

Hingga akhir abad 20, di Indonesia masih tersebar tanah-tanah, termasuk hutan yang penguasaannya berdasarkan aturan tradisional (hukum adat), walaupun aturan hukum "modern" yang mengatur pertanahan sudah ada sejak zaman penjajahan Belanda (1870). Namun hingga kini belum tersedia informasi lengkap tentang bentang dan batas-batas wilayah yang dicakup oleh pelbagai hukum adat tersebut, termasuk uraian mengenai penguasa tanahnya; aturan-aturan adat yang mengatur bentuk, isi, serta mekanisme hubungan antara tanah dan penguasa tanahnya; serta gambaran rinci mengenai perkembangan hukum adat tersebut di tengah arus pembangunan dan globalisasi. Sementara itu informasi tentang tanah adat semakin lama semakin dibutuhkan, karena beberapa alasan yang saling berkaitan, yaitu:

- 1 Masyarakat adat semakin dinamis dalam menyikapi proses perubahan dan pembangunan, dan hal ini mutlak dilakukan supaya mereka dapat

tetap mempertahankan keberadaannya (*survive*);

- 2 Perubahan-perubahan yang ditimbulkan oleh dinamika pembangunan terhadap hukum adat tanah memberikan dampak langsung terhadap hukum tanah tertulis di Indonesia;
- 3 Hukum adat tanah, bisa dikatakan, merupakan sumber utama perkembangan hukum tanah nasional di Indonesia, dan juga pelengkap dari hukum tanah nasional yang tertulis.

Keberadaan hukum adat tersebut berkaitan langsung dengan masyarakat adat dan budayanya yang dilandasi oleh asas kebersamaan. Akibatnya, hukum adat berkait dengan keberadaan tanah komunal, yang untuk beberapa daerah dikenal sebagai hak ulayat (misalnya di Minangkabau dan Jambi). Pertanyaan yang perlu dijawab kemudian adalah apa signifikansi melakukan penelitian hak ulayat? Penelitian hak ulayat diperlukan karena sudah banyak kasus yang menunjukkan gejala menipisnya keberadaan hak-hak atas tanah komunal tradisional tersebut akibat kikisan program pembangunan. Padahal, keberadaan masyarakat adat justru ditopang oleh tanah komunalnya. Sementara itu, masyarakat adat juga sudah berubah, yaitu dari masyarakat adat yang mendiami suatu teritori tertentu, semakin menjadi masyarakat yang terjalin atas hubungan



kekerabatan saja (walau pada kenyataannya mereka tidak secara tuntas lepas dari ikatan *dacrah* asalnya).

Informasi yang lengkap tentang hukum tanah tradisional di Indonesia ini juga diperlukan dalam rangka mensukseskan pelaksanaan Proyek Pensertifikatan Tanah yang akan diselesaikan di seluruh Indonesia dalam jangka 25 tahun mendatang, yaitu selama periode Pembangunan Jangka Panjang ke II. Proyek ini penelitian tentang hak-hak tanah adat (tanah komunal).

II. PERMASALAHAN

Hak-hak tradisional atas tanah komunal belum jelas, sehingga akan menjadi masalah dikemudian hari, jika pendaftaran tanah sistematis menyentuh hak-hak tradisional atas tanah komunal tersebut. Dalam penelitian ini ditelusuri efektivitas peraturan perundangan yang berkaitan dengan pertanahan di lokasi penelitian. Sehubungan dengan itu, ada dua hal yang menjadi pertanyaan, yaitu bagaimana pola penguasaan tanah secara tradisional masyarakat sumatra Barat, Kalimantan Tengah, dan Nusa Tenggara Barat? Bagaimana pula efektivitas pengaturan pendaftaran tanah di tiga lokasi penelitian tersebut dan problematikanya?

III. TUJUAN PENELITIAN,

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan mengenali hak-hak tradisional atas tanah komunal di tiga masyarakat lokal dalam kaitannya untuk pendaftaran tanah secara sistematis, dan merumuskan suatu strategi peningkatan perlindungan penguasaan tanah komunal tradisional dalam bentuk pendekatan dasar dan prosedur untuk mengidentifikasi dan mengenali hak-hak tradisional atas tanah komunal. Untuk mencapai tujuan penelitian ini, diperlukan upaya untuk mengetahui kenyataan pengaturan pertanahan di lokasi penelitian.

IV. TINJAUAN PUSTAKA

1. Hak Komunal Tradisional Atas Tanah Adat

Karena istilah *ulayat* lebih populer (baik di media massa, peraturan perundang-undangan, maupun literatur tanah adat), istilah ini akan lebih sering digunakan dalam studi ini, meskipun untuk *dacrah-daerah* tertentu istilah *ulayat* tidak tepat untuk digunakan.

Menurut Ter Haar (Soesangobeng, 1998: 2), masyarakat hukum adat memandang manusia, tanah, dan alam sekitarnya baik yang kelihatan maupun tidak kelihatan (*roh-roh*), sebagai satu kesatuan dan saling mempengaruhi.



Karena itulah maka dalam *folklore* setempat dikemukakan bahwa hak ulayat berasal dari kekuatan *supranatural* yang diturunkan kepada masyarakat adat yang kemudian mempercayakan kepada penguasa adat yang tunduk pada hukum adat. Kekuatan *supranatural* menurunkan hak ini kepada sekelompok masyarakat yang ada di suatu wilayah yang dianggap masih memiliki keterkaitan magis dengan kekuatan tersebut. Istilah 'ulayat' dalam bahasa aslinya (bahasa Minang) berarti *wilayah*. Itulah sebabnya Koesnoe (Koesnoe, 1988: 7) mengartikan hak ulayat sebagai "lingkungan di mana sesuatu masyarakat hukum berfungsi sebagai suatu masyarakat dengan pemerintahannya secara mandiri".

Sebagai akibat dari cara pandang demikian, yang terpenting dalam hak ulayat adalah hubungan antara masyarakat adat sebagai satu kesatuan dan tanah wilayahnya. Hubungan ini kalau ditumbuhkembangkan dan menjadi kuat, barulah akan menimbulkan kewenangan (hak dan kewajiban) untuk melakukan perbuatan hukum mengenai tanah tersebut (Koesnoe, 1995: 8, dan Soesangobeng, 1998: 5). Jadi hak adat atas tanah lahir dari kenyataan hubungan antara manusia dengan tanah, bukan dari keputusan pejabat (Soesangobeng, 1998: 8). Hubungan hukum tersebut adalah

hubungan kepunyaan masyarakat bersama (komunal), misalnya *limpo* (Sulawesi Selatan), *nuru* (Buru), *paer* (Lombok), dan *ulayat* (Minangkabau). Dalam pelaksanaannya, hak ini dilaksanakan oleh penguasa adat (dalam UUPA adalah Negara) dalam bentuk hak penguasaan, yaitu kewenangan untuk memelihara, mempertahankan, dan mengatur penggunaan tanah tersebut (termasuk mengatur hubungan hukum antara tanah tersebut dengan kelompok dan individu anggota masyarakat hukum yang bersangkutan, dan orang asing), untuk kesejahteraan seluruh warga. Dengan demikian, pada hirarki berikutnya hak penguasaan ini menimbulkan hak pakai (hak memanfaatkan) yang bentuknya bermacam-macam menurut daerah, sejarah dan masyarakat hukum yang bersangkutan, misalnya, pemanfaatan sebagai milik (*patuanan* di Ambon, Dayak Kayan dan Limbai); hak untuk mengambil hasil bumi (*panyampeto* di Kalimantan); hak untuk membatasi wilayah (*pawatasan* di Kalimantan; *wewengkon* di Jawa; dan *prabumian* di Bali). Pengertian ini juga tercermin dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan Pasal 2 UUPA.

Dengan perkataan lain, hak ulayat dan hak tradisional yang serupa adalah hubungan hukum antara masyarakat adat dan wilayah dan segenap isinya yang



berupa penguasaan tanah secara bersama oleh masyarakat adat, dan kewenangan masyarakat adat untuk memelihara dan mengatur (melalui penguasa adat) peruntukan tanah dan kekayaannya, termasuk memberikan kewenangan kepada kelompok individu anggota masyarakat adat, dan orang asing, untuk menggunakan tanah dan kekayaan tersebut, sedemikian rupa sehingga kegunaan tanah dan kekayaannya dapat dinikmati oleh orang banyak, yaitu seluruh anggota masyarakat adat yang hidup sekarang maupun yang akan datang. Dengan demikian, hak ulayat meliputi juga tanah yang di atasnya telah ada hak perorangan. Orang asing boleh mengerjakan tanah ulayat dengan seizing masyarakat adat yang bersangkutan, atau membayar sejumlah uang, dan/atau melaksanakan kewajiban tertentu. Hubungan hukum ini diatur dalam perangkatan hukum adat. Menurut Zakaria (1998), esensi hak ulayat terletak pada kedaulatan masyarakat adat atas suatu wilayah, tentunya secara berkesinambungan dan mandiri.

Jadi hak ulayat hanya dapat digunakan untuk kepentingan orang banyak dan untuk memenuhi kebutuhan dasar yang meningkat anggota masyarakat adat yang bersangkutan, yang dapat dicukupi melalui pengelolaan tanah yang bersangkutan. Hak ini me-

ngan diperuntukan bagi hajat hidup orang banyak, bukan orang-perorangan. Semangatnya adalah komunalisme bukan individualisme.

Hak ulayat mempunyai elemen yang saling tergantung dan berkaitan, yakni sebagai berikut:

- a. kekuatan supra-natural sebagai sumber terjadinya masyarakat adat, dan dengan demikian, dapat disebut sebagai sumber hak ulayat;
- b. masyarakat adat dan anggotanya (kelompok atau individu) sebagai subyek hak ulayat;
- c. penguasa adat yang mendapat kepercayaan dari masyarakat adat untuk mengatur penyelenggaraan hak ulayat;
- d. obyek hak ulayat, yaitu tanah yang merupakan wilayah tempat masyarakat adat hidup, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dan fungsinya;
- e. perangkat hukum (termasuk lembaga adat) yang menyangkut seluk-beluk hubungan antara subyek (termasuk bukan anggota masyarakat adat) dan obyek hak ulayat, dan antara subyek dan perbuatan hukumnya.

2. Masyarakat Adat

Tokoh hukum adat, Ter Haar (Abdurrahman, 1996: 3) menggambarkan masyarakat adat seba-



gai kumpulan orang yang bertalian satu sama lain, bertalian dengan alam yang tidak kasat mata, dunia materi, dan dunia luar, sedemikian rupa sehingga bertingkahtakhluk yang berbeda dengan masyarakat lainnya, atau memiliki kultur yang berbeda dengan masyarakat lainnya. Masyarakat adat mempunyai cara pandang hidup yang holistik, komunalistik, transendental, dan berkelanjutan. Pandangan hidup mereka tidak fragmentaris dan temporer. Mereka memikirkan dengan baik apa akibat dari suatu perbuatan pada masyarakat sebagai suatu kesatuan, bukan hanya di masa kini tetapi juga di masa yang akan datang, turun-temurun, dan berkelanjutan. Masyarakat tersebut menyadari bahwa mereka merupakan bagian sekaligus terintegrasi dengan alam semesta. Di sinilah letak perbedaan antara masyarakat hukum formal dan masyarakat adat. Masyarakat hukum formal cenderung untuk memikirkan golongan orang (bahkan individu tertentu), dan lebih memprioritaskan kepentingan saat ini, bukan kepentingan generasi mendatang. Sudiyat et al (Sudiyat et al, 1976: 55-56) menggambarkan dengan jelas sifat holistik, komunalistik, dan transendental masyarakat adat. Ciri khusus yang membedakan masyarakat adat dengan masyarakat hukum pada umumnya ialah:

- a. Penguasa masyarakat adat memutuskan apakah suatu perbuatan merupakan perbuatan hukum, atau memutuskan sengketa yang terjadi antara anggota-anggotanya menurut hukum adat, menurut kebiasaan yang oleh kelompok itu dipandang 'patut' atau 'pantas'.
- b. Beberapa orang atau individu tertentu dalam suatu masyarakat adat melakukan suatu perbuatan, dan seluruh anggota masyarakat adat itu akan mendapat keuntungan atau menderita kerugian.
- c. Pada masyarakat adat terdapat benda-benda, tanah, air, tanaman, kuil serta gedung yang harus dipelihara dan dipertahankan bersama, dijaga kebersihannya bersama dari kekuatan-kekuatan gaib.
- d. Hanya anggota-anggota masyarakat adat yang bersangkutan dapat memperoleh manfaat atas benda-benda, tanah, air, tanaman, kuil dan gedung lainnya, yang mereka pelihara dan pertahankan serta jaga kebersihannya.
- e. Adanya masyarakat adat dirasakan oleh para anggotanya sebagai suatu keharusan alam, suatu kenyataan meta-yuridis, sehingga masyarakat adat demikian itu tidak mungkin didirikan atau diadakan oleh suatu instansi yang lebih tinggi, diresmikan/dibentuk atau dibu-



barkan oleh orang luar, diadakan dengan undang-undang atau peraturan lain, lebih-lebih oleh instansi asing, dan sebagainya. Masyarakat adat timbul secara spontan.

- f. Pada anggota masyarakat adat tidak akan terdapat pikiran akan kemungkinan membubarkan masyarakat adatnya.
- g. Jika orang luar (bukan anggota masyarakat adat) ingin menikmati hasil barang (tanah dan sebagainya) dari masyarakat adat itu, ia harus memberi sesuatu kepada masyarakat adat sebagai tanda pengakuan orang luar terhadap hak masyarakat adat tersebut.
- h. Di dalam masyarakat adat terdapat tata susunan masyarakat yang merupakan sifat-sifat dari masyarakat itu, yakni: di dalam masyarakat itu terdapat lapisan masyarakat yang terdiri dari beberapa orang atau kelompok kecil yang mempunyai prioritas, kelebihan atau kewibawaan terhadap anggota lainnya.
- i. Masyarakat adat itu terdapat pada lapisan bawah dalam masyarakat Indonesia.

Masyarakat adat ini terbentuk karena anggotanya menyadari harus ada sesuatu yang mempersatukan dan melandasi kehidupan bersama mereka. Untuk itu harus mempunyai kekayaan bersama secara berkelanjutan.

Herman Slaats (Herman Slaats, 1992: 25) merumuskan masyarakat adat sebagai suatu struktur sosial yang menciptakan dan memelihara seperangkat norma adat. Bisa terjadi bahwa dalam suatu masyarakat adat penguasa adatnya untuk masalah tanah berlainan dengan masalah perkawinan atau warisan, dan seterusnya. Untuk perkawinan mungkin hanya meliputi orang-orang yang berdiam di suatu tempat, dan yang pewarisan meliputi orang-orang yang mempunyai hubungan kekerabatan yang tidak harus tinggal di suatu teritori yang sama. Artinya, pimpinan adat lazimnya tidak memiliki kekuasaan paripurna. Dalam hal pengertian masyarakat adat menurut arti inilah baru pernyataan Koesnoe 'asal ada masyarakat adat, ada ulayat-nya' dapat dikatakan tepat.

Kekuasaan suatu masyarakat adat atas kehidupan anggotanya bergantung pada kesepakatan anggota untuk menyerahkan pengaturan hidupnya pada masyarakat adat, dan tentang sejauh mana kekuasaan itu berlaku, yaitu apakah kekuasaan tersebut meliputi seluruh aspek kehidupan atau hanya sebatas satu atau beberapa masalah kehidupan (misalnya hubungan kekerabatan, warisan, jual-beli, masalah pidana, atau tanah) termasuk satuan waktunya. Namun karena sifat masyarakat adat yang berlandaskan kesetaraan, maka la-



zimnya kekuasaan yang ada diberikan atau didelegasikan kepada beberapa pihak. Dengan demikian perlu diketahui sejauh mana hukum adat mengatur kehidupan anggota masyarakat adat.

Selain itu ada juga yang mengatakan bahwa masyarakat adat (Sudiyat et al., 1976: 14) adalah kesatuan otonomi tempat diciptakan dan dipeliharanya lembaga adat dan perangkat peraturan mengenai seluk-beluk hubungan antara subyek dan obyek hak ulayat, subyek dan perbuatan hukum yang menyangkut tanah; keanggotaan dan pimpinan adat masyarakat adat tersebut; dan sejauh mana penguasa adat yang bersangkutan masih mempunyai kewenangan untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan atas tanah dan wilayahnya; (b) menentukan dan mengatur hak-hak yang dapat dipunyai atas tanah dan air; (c) menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang perorangan dengan tanah dan air dan dengan perbuatan-perbuatan hukumnya.

Sementara itu pimpinan adat mengatur peruntukan tanah dan pemanfaatan hasilnya, menyelesaikan perselisihan, mengkomunikasikan kehendak masyarakat adat pada para pendatang, dan bekerja untuk pelestarian hukum adat. Kekuasaan pimpinan adat bergantung pada harta kekayaan masya-

rakat adat yang bersangkutan. Ada berbagai bentuk masyarakat adat yang merupakan subyek dari hak ulayat, antara lain, desa (di Jawa), marga, negeri/kuria (di Tapanuli), uluebalang (di Aceh), nagari (di Minangkabau), marga (di Sumatera Selatan), dan dese di Bali (S.A. Hakim, dikutip oleh Abdurrahman, 1996: 1).

3. Tanah sebagai Kekayaan Masyarakat Adat

Kekayaan masyarakat adat adalah satu kesatuan terpisah dari kekayaan pribadi masing-masing warganya. Kekayaan tersebut dapat berupa lembaga adat, hamparan tanah, rumah adat, upacara dan perlengkapannya, dan sebagainya. Kekayaan ini berkembang dan berkurang sesuai dengan bertambah dan berkurangnya kekuasaan masyarakat atas kehidupan anggotanya. Dengan demikian, kekayaan yang berupa tanah berdampak penting bagi kelestarian suatu masyarakat adat. Karena itu, ada baiknya untuk mengetahui luas tanah, terutama menurut persepsi mereka, yang masih dikuasai oleh kelompok masyarakat adat. Menurut Sudiyat et al (Sudiyat et al., 1976: 14) "kuat lemahnya hak ulayat bergantung kepada luas atau sempitnya tanah yang secara langsung dikuasai oleh masyarakat adat dan kuat lemahnya hak yang diberikan kepada para warga atau kelompok warganya".



Dari sudut pandang Negara, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1994 merumuskan tanah ulayat sebagai tanah masyarakat adat yang tidak mengandung unsur pemilikan perorangan. Padahal hukum adat menganut pengertian tentang tanah yang lebih dari itu, yaitu sebagai tanda kesepakatan anggota masyarakat untuk menerima tanggungjawab sebagai penjaga keberadaan dan kegunaan tanah untuk kesejahteraan anggota masyarakat kini dan yang akan datang. Bahkan juga meliputi nilai magis-religius dan sejarah panjang tertentu. Sementara itu, kaca mata hukum formal melihat tanah semata-mata sebagai benda konsumsi dan produksi. Karena itu tanah ulayat tidak dapat, atau setidaknya tidak dapat cukup didiskusikan hanya dari kacamata hukum formal. Masyarakat adat pada umumnya tidak mentoleransi kekayaan individu yang berlebihan atau yang terlepas sama sekali dari aspek komunalnya.

Perbedaan pengertian 'fungsi sosial' tanah dan kekayaan yang terkandung di dalamnya menurut hukum adat dan hukum formal sangat besar. Tanah ulayat yang peruntukannya bersifat sosial ini berbeda dengan peruntukan 'bersifat sosial' yang disebutkan dalam Pasal 33 ayat 3 UUD 1945 yang menyatakan "bumi dan air

dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Pasal tersebut, meskipun bersifat sosial tetapi dapat bertolak dari kepentingan individu. Semakin fungsi tanah berorientasi pada masa kini dan sekelompok orang, semakin tipis keberadaan hak ulayat pada masyarakat tersebut.

Karena itu penjelasan tentang fungsi sosial tanah harus dilakukan berdasarkan perumusan masyarakat adat yang bersangkutan. Masyarakat yang bersangkutanlah yang menentukan apakah tanah yang dikuasai mereka adalah untuk kepentingan umum atau anggota masyarakat tertentu saja, apakah tanah yang dikuasai mereka merupakan tanah yang hanya dipakai untuk kesejahteraan seluruh anggota masyarakat atau untuk kepentingan golongan tertentu saja. Hal ini menentukan tebal atau tipisnya hak ulayat di daerah tersebut.

Penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kesejahteraan rakyat perlu dirumuskan dalam beberapa hal, yaitu: (1) apakah tanah yang dikuasai oleh suatu masyarakat adat sudah benar-benar dipakai untuk kesejahteraan rakyat banyak atau hanya segelintir orang, (2) apakah hajat hidup anggota masyarakat adat dipenuhi oleh masyarakat adat yang bersangkutan.



kutan, ataukah hajat hidup orang lain yang bertujuan untuk mengeruk keuntungan yang sebanyak-banyaknya dari tanah tersebut.

Menurut Mohammad Koesnoe (Mohammad Koesnoe, 1995: 27), tanah ulayat meliputi tiga bagian pokok, yaitu: (1) lingkungan tempat tinggal sebagai pusat persekutuan; (2) lingkungan usaha para warga, yakni berupa sawah, kebun, ladang, hutan; dan (3) lingkungan tanah persediaan, yakni hutan belukar di luar lingkungan usaha tersebut.

Kecuali bagi orang di luar anggota masyarakat adat, tanah adat kedudukannya sama bagi semua orang. Namun demikian, bagi pendatang, tanah adat hanya berfungsi untuk pemenuhan kebutuhan ekonomi. Bagi masyarakat adat, tanah komunal adat berfungsi untuk mencukupi kebutuhan anggota-anggotanya dalam hal kebutuhan magis-religious, ekonomi, dan sosial. Ketiga fungsi ini diterangkan Muhammad Tauchid (Abdurrahman, 1996: 7) sebagai berikut:

- (1) Fungsi sosial: untuk keamanan seluruh warga dan orang asing dalam hal haknya atas tanah;
- (2) Fungsi religius: sebagai sumber hidup manusia yang harus dimuliakan oleh masyarakat adat secara bersama, tempat kediaman orang-orang halus pelindung dan arwah leluhur.

Fungsi ini menimbulkan upacara selamatan umum, sebagai imbalan transaksi tanah yang berwujud benda-benda bernilai magis;

- (3) Fungsi ekonomi: untuk keperluan penghidupan warga dan orang luar, tempat tinggal, dan fasilitas umum.

V. METODE DAN DESAIN PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian empiris dengan pendekatan antropologi hukum. Meskipun demikian, penelitian ini tidak begitu saja mengabaikan aspek normatif yang ada, sehingga penelitian ini mencocokkan pendekatan normatif dengan gejala empiris yang ditemukan di lapangan. Dalam penelitian ini ditelusuri efektivitas peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pertanahan di lokasi penelitian.

Untuk menjamin pencapaian tujuannya, studi ini dibagi atas tiga tahap, yaitu: (1) *Detailed design phase*, (2) *Training phase*, dan (3) *Implementation phase*. Tahap pertama tersebut meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut: (a) pembentukan tim peneliti, (b) penyusunan rancangan kerja, (c) studi literatur, (d) semiloka, dan (e) studi kelayakan (*feasibility study*).



Studi ini dilakukan di tiga daerah yang dipilih, terutama berdasarkan kriteria sebagai berikut: (1) merupakan desa menurut pendefinisian *tradisional* (terlepas dari pendefinisian desa menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa); (2) kehidupan masyarakat berlandaskan pada aturan-aturan tradisional; (3) ditemukan tanah komunal tradisional; (4) unsur-unsur kepemimpinan tradisional masih berfungsi; (5) keberadaan tanah komunal tradisional berfungsi sebagai sumber dan landasan kehidupan bersama, tidak sekedar simbol. Selain itu masih ada kriteria lain yang dapat dilihat pada bagian lain laporan ini. Kriteria tersebut tidak digunakan secara kumulatif, karena akan sulit mendapatkan masyarakat yang memenuhi semua kriteria tersebut secara bersamaan. Kriteria ini dipakai sebagai indikator yang dapat membantu untuk menseleksi dan memilih lokasi penelitian yang diharapkan. Tiga daerah yang terpilih adalah Nagari Anduring di Sumatera Barat, Desa Tumbang Malahoi di Kalimantan Tengah, serta Desa Bayan dan Desa Rempek di Nusa Tenggara Barat.

A. Tahap Persiapan

Berikut ini uraian tahap pertama (tahap persiapan) penelitian:

1. Pembentukan Tim Peneliti

Dalam studi ini banyak peneliti dan ahli yang berkaitan dengan masalah penelitian ini dilibatkan dan yang utama adalah sosiolog hukum, antropolog hukum, ahli hukum agraria, dan ahli hukum adat. Sebelumnya disusun daftar nama calon tim dan ahli, dan selanjutnya didiskusikan secara intensif untuk menentukan siapa saja yang dapat diajak bergabung dalam studi ini berdasarkan (terutama) keahliannya, perhatiannya pada masyarakat adat, dan nama baik di kalangan para ahli. Setelah ditetapkan nama-nama yang terpilih, mereka dihubungi untuk dimintakan kesediaannya bekerjasama dalam melakukan tugas dalam studi ini. Mereka tidak hanya dari Jakarta, tetapi juga dari Pulau Jawa, dan luar Pulau Jawa.

Selain itu dalam *feasibility study* dicari calon peneliti lokal berdasarkan pengalaman mereka meneliti dan menulis. Dalam studi ini diperlukan peneliti lokal karena berkaitan dengan faktor bahasa lokal. Dalam pengumpulan data lapangan digunakan metode dan teknik yang lazimnya digunakan dalam penelitian-penelitian antropologis, yaitu observasi partisipatif, sehingga tidak perlu lagi meng-"kursus"-kan mereka untuk bisa berbahasa lokal. Untuk masing-masing daerah penelitian diperlukan 4 orang peneliti mengingat wilayah penelitiannya cukup



luas.

2. Penyusunan rancangan kerja

Peneliti menyusun rancangan kegiatan tahap satu, dua, dan tiga. Secara rinci kegiatan pada masing-masing tahap adalah sebagaimana terlihat dalam lampiran. Dalam tulisan ini, lampiran tidak ditampilkan, karena tulisan ini tidak memerlukannya, mengingat yang disajikan dalam tulisan ini adalah lebih pada hasil penelitiannya

3. Penelusuran bahan Pustaka

Penelusuran atau studi pustaka dilakukan secara kontinyu sampai laporan penelitian selesai. Hal ini termasuk juga artikel dan berita-berita yang berkaitan dengan studi ini.

4. Semiloka

Untuk lebih mempersiapkan dan melengkapi pelaksanaan studi ini, perlu dilakukan Semiloka Tanah Adat, yang telah dilaksanakan pada tanggal 3-5 September 1996. Dalam semiloka tersebut dihasilkan kesepakatan untuk menggunakan istilah/konsep "hak ulayat dan hak-hak yang sejenis" yang mengacu kepada unsur-unsur: (a) harus masih ada masyarakat hukum adatnya sebagai pemegang hak ulayat; (b) masih ada penguasa adat yang melaksanakan ketentuan-ketentuan hak ulayat; dan (c) apa yang dilakukan kepala

adat masih ditaati oleh para warga yang bersangkutan.

Pengembangan indikator dan definisi operasional dari konsep tersebut ditentukan selama '*feasibility study*', sedangkan kriteria pemilihan daerah penelitian ditetapkan sebagai berikut:

- a. Masyarakat di daerah tersebut masih eksis tradisinya dan masih melaksanakan sistem hak-hak tanah komunal, tetapi sedang mengalami perubahan;
- b. Mempunyai ikatan ekonomi (terutama subsistensi) yang kuat di antara masyarakat dan tanah;
- c. Mulai adanya konflik sehubungan dengan adanya tuntutan perubahan kepemilikan tanah komunal;
- d. Kegiatan/pembangunan dari luar menonjol;
- e. Potensial untuk terjadinya perubahan institusi lokalnya (akibat tekanan dari dalam atau luar);
- f. Daerah '*non-forest*', namun juga daerah permukiman yang sebagiannya termasuk wilayah '*forest*' dan secara ekonomi masyarakatnya mengandalkan '*forest*' sebagai sumber hidup;
- g. Adanya peladang bergilir-balik (berpindah);
- h. Adanya '*external pressure*' di daerah tersebut karena menyangkut program pembangunan dari atas;



- i. Tersedianya foto-foto udara, map dasar, dan informasi tanah;
- j. Prioritas yang dimiliki BPN untuk program-program pendaftaran dan pemberian hak atas tanah secara sistematis;
- k. Tersedianya ahli-ahli lokal (universitas, lembaga penelitian, dll.), dan data hasil penelitian terdahulu.

Kriteria di atas ditambah arahan bahwa ketiga masyarakat yang diteliti harusnya mewakili: masyarakat yang bersistem kekerabatan matrilineal, patrilineal, dan bilateral. Dengan kriteria tersebut di atas, dan dengan pertimbangan biaya penelitian yang tersedia, telah ditentukan 3 daerah penelitian yang juga mewakili Indonesia bagian Barat, Tengah, dan Timur, yakni Sumatera Barat, Kalimantan Tengah, dan Nusa Tenggara Barat.

5. Studi Kelayakan

Setelah semiloka, di ketiga daerah tersebut telah dilakukan studi kelayakan (*feasibility study*). Studi tersebut membahas:

- a. Ketepatan pemilihan daerah penelitian, dan memilih satu lokasi penelitian di tiap daerah. Klarifikasi akan daerah yang terpilih pun dilakukan agar kriteria yang diterapkan dan arahan akan ketiga sistem kekerabatan pada masing-masing masyarakat bisa diterap-

kan;

- b. kiat-kiat untuk menjalin hubungan dengan tokoh-tokoh setempat (pejabat-pejabat Pemerintah Daerah, Badan Pertanahan Nasional setempat, para peneliti, dll.) yang sudah menunjukkan kepeduliannya terhadap masalah tanah komunal tradisional dan memikirkan kemungkinan mengembangkan suatu sistem penanaman yang tidak merugikan masyarakat setempat.

Secara umum, hasil studi kelayakan dapat dikatakan telah memperjelas dan mendukung penyusunan studi lapangan dengan cukup efektif.

B. Tahap Pelatihan

Meskipun penelitian ini bersifat '*grounded*', yaitu peneliti mengembangkan teori berdasarkan data lapangan yang diperolehnya, namun pengetahuan awal yang melandasi penelitian tetap penting dimiliki oleh peneliti. Tujuannya agar dapat memberi semacam *guidance* sekaligus pembimbing (*study*) agar peneliti tidak bergerak "tanpa arah" dan mengulang hal-hal yang barangkali pernah dilaksanakan sebelumnya, sehingga eksplorasi mereka lebih terarah dan mendalam. Tujuan pelatihan tersebut adalah:

- a. Memberikan pemahaman me-



ngenal peraturan yang mengatur mengenai tanah di Indonesia, kebijakan pemerintah mengenai tanah, serta pemahaman mengenai hukum adat yang berkenaan dengan hak-hak atas tanah dan berbagai pranata adat berkenaan dengan tanah.

- b. Memberi pemahaman mengenai metodologi penelitian kualitatif secara umum. Kepada Tim Peneliti Lokal disampaikan dan ditekankan bahwa fokus penelitian ini adalah pola penguasaan dan pengusahaan tanah dan aturan-aturannya dari sumber manapun di tiga lokasi penelitian.
- c. Memberi pelatihan-pelatihan sehingga peserta mampu melaksanakan penelitian di lapangan (mengenai tanah adat).
- d. Memberi pelatihan keterampilan agar dapat berkomunikasi secara efektif dengan masyarakat dari berbagai strata, termasuk para pejabat dan tidak menyebabkan timbulnya polarisasi di kalangan golongan-golongan sosial dalam masyarakat setempat.
- e. Selama pelatihan, juga dikembangkan instrumen pengumpulan data bersama-sama dengan seluruh tim peneliti lokal dengan bimbingan para tim ahli. Para peneliti juga melakukan diskusi mengenai cara mendapatkan data yang sah dalam menjawab tujuan studi.

Disadari dari mula bahwa para peneliti lapangan memiliki latar belakang pendidikan, minat, dan pengetahuan yang *ber-nuance* (agak berbeda), dan sebagai tim peneliti lapangan belum cukup solid. Karena itu dalam pelatihan hal-hal tersebut coba didekatkan dan diperbaiki. Misalnya dengan cara menambah dan melengkapi pengetahuan penelitian lapangan pada mereka, memberi perangkat pengetahuan antropologis, lalu membangun kerjasama antar tim peneliti daerah.

C. Tahap Pelaksanaan

1. Pre-test Instrumen dan Orientasi Lapangan

Bagian terakhir dari pelatihan yang diadakan oleh para peneliti di lokasi penelitiannya masing-masing adalah menguji dan seperlunya menyesuaikan instrumen penelitian. Kesempatan ini sekaligus juga digunakan untuk mengenal lokasi penelitian dan untuk memperkenalkan dirinya dan penelitian ini kepada masyarakat. Pre-test juga digunakan untuk menjajaki "jarak" yang ada antara persepsi Tim Peneliti dengan masyarakat setempat. Jarak tersebut, coba didekatkan agar terjadi semacam "kesatuan bahasa" antara upaya peneliti dan masyarakat di sana.



2. Pengumpulan Data Lapangan

Pengumpulan data di lapangan dilakukan selama periode 15 Oktober 1997 - 30 April 1998. Seperti telah disebutkan, penelitian ini memusatkan perhatian pada konstelasi empiris tanah komunal tradisional dan persepsi masyarakat terhadap tanah tersebut.

Untuk memperoleh informasi tentang hal itu, digunakan metode dan teknik yang lazimnya digunakan dalam penelitian-penelitian antropologis yaitu, terutama wawancara dan observasi (dengan partisipasi terbatas), serta studi dokumen dan kepustakaan.

Observasi partisipatif itu digunakan untuk memperoleh informasi tentang kenyataan yang dapat diamati (*materialistic approach*), seperti susunan perumahan, infrastruktur, kegiatan warga masyarakat sehari-hari. Untuk mengetahui pandangan dan filosofi, ide-ide, kepercayaan, dan interpretasi (persepsi kognitif dan normatif) yang melatarbelakangi kenyataan itu (*ideational approach*), digunakan wawancara. Wawancara itu pada umumnya dilakukan secara informal yakni dalam bentuk obrolan mengenai fokus-fokus tertentu maupun dengan menggunakan panduan wawancara.

Dengan demikian diperoleh informasi tentang: (1) gambaran geografis dan etnografis lokasi penelitian dan sosial-ekonominya;

(2) karakteristik sosial-demografi masyarakat setempat; (3) rekonstruksi sejarah pertanahan dan perubahan-perubahan yang terjadi; dan (4) beberapa permasalahan tanah komunal tradisional akhir-akhir ini.

Peneliti mengecek (teknik *cross check reference*) suatu sumber informasi dengan sumber yang lainnya. Teknik ini juga dipakai sebagai alat untuk mengecek kebenaran informasi yang diperoleh dari teknik lainnya, yakni wawancara dengan *key-actors* (informan kunci ini dipilih secara hati-hati berdasarkan pengetahuan khusus mereka dan reliabilitas informasi yang mereka berikan) dan warga setempat. Wawancara tersebut dilakukan secara mendalam. Peneliti mencatat informasi yang diperoleh dalam catatan hariannya dan dilaporkan setiap bulan kepada peneliti di Jakarta (Universitas Atma Jaya). Penggunaan tape-recorder tidak diijinkan agar masyarakat bebas memberikan informasi kepada peneliti. Informasi baru dapat dicatat di penginapan dengan cara mengingat-ingat kembali informasi yang diperolehnya.

Selama pengumpulan data, tim peneliti lokal tinggal di lokasi penelitian sekitar enam bulan. Mereka melibatkan sebagian masyarakat setempat secara aktif, yaitu sebagai *guide* (penunjuk jalan, penerjemah), informan, dan



juga untuk melakukan pendekatan dengan anggota masyarakat lain. Peneliti juga terlibat dalam beberapa kegiatan masyarakat setempat, seperti kegiatan membuka ladang, dan perayaan-perayaan keagamaan maupun adat-istiadat setempat. Seorang peneliti mempunyai pengalaman ikut serta memotong ayam untuk upacara membuka ladang.

Untuk kelancaran mendapatkan dokumen yang diperlukan, mereka juga dibantu oleh RMT (*Regional Management Team*) Kanwil BPN. Dalam masa pengumpulan data tersebut, dilakukan monitoring oleh peneliti Atma Jaya, Puslitbang BPN, dan *Customary Land Tenure Team* (CLTT), yaitu dengan cara beberapa kali mengunjungi lokasi penelitian, melakukan observasi kegiatan pengumpulan data di lapangan, wawancara dengan peneliti dan pihak-pihak yang terkait, dan diskusi dengan tim peneliti lokal. Dalam hal ini Peneliti dari Puslitbang BPN dan CLTT bertindak sebagai “konsultan” bagi peneliti Atma Jaya. Dari aktivitas tersebut dapat diketahui kemajuan kegiatan lapangan, khususnya sejauh mana proses pengumpulan data sesuai dengan prosedur yang telah disepakati bersama, hambatan apa yang ditemui dan cara mengatasinya, sejauh mana data yang terkumpul dapat menjawab pertanyaan masalah penelitian stu-

di ini, dan ketepatan waktu setiap aktivitas terhadap jadwal yang telah ditetapkan.

Data penelitian tersebut, kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif oleh Tim Atma Jaya. Pada akhir penelitian lapangan, para peneliti lokal diundang ke Atma Jaya untuk dimintai penjelasan tambahan, kelengkapan dan klarifikasi data (*debriefing*). Sumber informasi lainnya yang diperoleh dari artikel maupun berita-berita media massa, hasil penelitian maupun tulisan terdahulu, kebijakan pemerintah, data statistik, dan sebagainya, juga dikaji untuk diintegrasikan dalam analisis data dalam rangka melengkapi perumusan kesimpulan dan rekomendasi.

3. Hasil dan Pembahasan

Dalam masyarakat tradisional di tiga wilayah penelitian tersebut, pada umumnya, penduduk mengetahui dengan baik tanah-tanah tertentu dikuasai oleh siapa, apa yang mereka lakukan, bagaimana memperolehnya, apakah tanah itu pernah beralih penguasaannya, dan mengapa demikian.

Istilah ulayat yang dikenal di Nagari Anduring mengandung pengertian yang relatif sama dengan paer di desa Bayan dan Rempek, dan lewu di desa Tumbang Malahoi, yaitu sekedar sebagai suatu wilayah atau kawasan di mana belum mencerminkan jenis hak dan



kewajiban tertentu, namun di dalamnya terkandung berbagai jenis hak masyarakat yang berada pada wilayah tersebut. Jadi ulayat adalah wilayah yang diakui sebagai teritori masyarakat hukum adat dengan batas-batas yang bergantung pada kebutuhan untuk 'subsistence' (secukup hidup). Teritori ini untuk berburu, berladang berpindah, dan ada yang kurang luas karena dimanfaatkan secara permanen, tergantung kebutuhan mereka akan tanah untuk bermata-pencarian, seperti yang telah mereka lakukan dari generasi ke generasi. Berikut aturan tradisional tentang tanah di tiga wilayah penelitian.

a. Nagari Anduring:

Di Nagari Anduring jenis-jenis penguasaan tanah terdiri dari: *ulayat nagari*, *ulayat suku*, dan *ulayat kaum*, serta tanah *seandung* (*separuik*, *senenek*), tanah "milik" individu.

Cara memperoleh dan pemindahan hak atas tanah dilakukan dengan cara: membuka hutan, jual silih ganti rugi (jual tanah dari mamak ke kemenakan sekaum), jual gadai atau pinjam-meminjam (gadai dengan tanpa batas waktu), pangang gadai (gadai dengan batas waktu), pembagian dari orang tua, dan hibah.

Masyarakat Nagari Anduring dalam mempertahankan hak atas tanahnya adalah dengan: prinsip-

nya tanah tidak boleh dijual kepada orang luar, lalu ada sanksi adat bagi mereka yang menjual kepada orang luar, dan tanah dipelihara secara genealogis (sistem matrilineal atau patrilineal atau parental).

b. Desa Tumbang Malahoi:

Di desa Tumbang Malahoi, jenis-jenis penguasaan tanah terdiri dari: *petak lewu*, tanah desa, tanah *jalahan*, petak *kaleka* keluarga, tanah gereja, tanah umat kaharingan, tanah perorangan, tanah kuburan, lapangan sepak bola, sekolah, dan jalan desa. Untuk memperoleh dan memindahkan hak atas tanah, dilakukan dengan cara: membuka hutan, jual beli (*hajual haili*), pewarisan, pemberian, penanaman tanaman keras, tukar-menukar, gadai (*sanda*), melalui proses pasca upacara *tiwah*.

Selanjutnya, untuk mempertahankan hak atas tanah, masyarakat melakukannya dengan prinsip tidak boleh dijual kepada orang luar, memberi sanksi adat, dipelihara (dimanfaatkan) secara berkelanjutan, melalui aturan bahwa tanah dapat dibagi setelah upacara *tiwah* (yang memang sangat langka dilakukan).

c. Desa Bayan dan Rempek

Di desa Bayan dan Rempek jenis-jenis penguasaan tanah terdiri dari: *paer*, tanah *paoman*, tanah adat (*keramat*), tanah *dese*,



tanah *pecatu*, *tanaq duwe* (*tanaq pusake*). Hak-hak atas tanah tersebut diperoleh dan dipindahkan dengan cara membuka hutan, jual beli, pewarisan, dan hibah. Cara mempertahankan hak atas tanah di daerah ini dilakukan dengan prinsip bahwa tanah tidak boleh dijual kepada orang luar, memberi sanksi adat, dan dipelihara secara berkelanjutan.

VI. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan:

1. Studi ini memperlihatkan ditemukannya berbagai jenis kelompok masyarakat adat yang secara bersama-sama menguasai tanah (tanah komunal), baik di area *non-forest* maupun *forest*. Dalam penguasaan itu terdapat nuansa unsur komunal tersebut, yakni tebal-tipis dan cakupannya berbeda-beda. Hak komunal tradisional (adat) atas tanah adalah kewenangan masyarakat adat berdasarkan norma-norma yang diterima dan dikembangkan secara turun-temurun untuk (a) mengatur dan menyelenggarakan pembukaan tanah, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan tanah; (b) mengatur dan menentukan hubungan hukum antara orang (ter-

masuk orang luar) dengan tanah; (c) mengatur dan menetapkan hubungan hukum antara orang-orang dengan perbuatan-perbuatan hukum yang berkenaan dengan tanah yakni peruntukan dan pemanfaatan tanah beserta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta yang tumbuh/terdapat di atasnya untuk kesejahteraan hidup warganya. Karena itu, selain tanah sebagai obyek, ternyata apa yang ada di atasnya yakni pohon-pohon, sumber air, benda-benda keramat dan roh-roh, juga merupakan obyek hak komunal tradisional atas tanah. Indikator untuk mencirikan tanah komunal yang merupakan hasil komparasi dari ketiga daerah penelitian adalah:

- a. pembukaan lahan secara bersama;
- b. lokasi ditandai sekian lama dengan memanfaatkannya untuk bercocok tanam;
- c. bila kemudian lahan ditinggalkan, maka lahan atau tanah itu akan diberi tanda yang berusia panjang, seperti tanaman keras atau tanda-tanda magis maupun alamiah seperti batu besar atau sungai.
- d. lahan itu tetap digunakan secara bersama-sama dan tidak diwariskan secara pribadi.



- e. para penemu lahan tanah tersebut dikenal sebagai *founding fathers* masyarakat yang bersangkutan.
 - f. sementara generasi demi generasi berkembang, lahan itu menjadi milik suatu kesatuan masyarakat tradisional secara kolektif.
 - g. hubungan antara tanah komunal dan anggota masyarakatnya terus berlanjut, walaupun ada anggota tertentu pindah ke tempat lain.
 - h. bila terjadi sengketa, maka para anggota keluarganya (secara internal) yang diutamakan untuk menyelesaikannya.
2. Kini tanah komunal tradisional masih dipelihara dan diyakini oleh penduduk, terutama sebagai warisan (komunal) dari leluhur mereka, bahkan juga dari pendiri desa mereka. Karena itu tanah komunal bukan saja dianggap sebagai lahan bersama, tetapi juga mengandung nilai-nilai magis religius. Tanah komunal tersebut, dalam sisi tertentu, menjadi 'katub penyelamat' bagi keluarga-keluarga inti yang membutuhkan sebagian darinya. Artinya sebagian keturunan di sana, di hari kemudian diberi warisan sebidang tanah untuk dimanfaatkan, namun tanah-
- tanah tersebut tetap dilingkupi oleh sifat komunal masyarakatnya.
3. Sebetulnya secara *inherent* sistem penguasaan tanah tradisional tidak mengandung masalah. Yang justru memunculkan masalah adalah diberlakukannya *state law*, dan adanya ancaman dari pihak luar. Masalah juga timbul dari pengaturan batasan wilayah administratif, yang dilandasi oleh *state law*. Sementara Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah secara implisit masih tidak mengakui hak komunal tradisional atas tanah.
4. Seandainya pendaftaran tanah dapat dan mungkin dilakukan di daerah penelitian, hal-hal penting yang justru bisa muncul menyangkut: tata batas lahan, tanaman yang tumbuh di atasnya, persepsi penduduk tentang 'tanda bukti kepemilikan' itu sendiri, keberadaan serta pengakuan tanah-tanah komunal tradisional itu sendiri yang hingga kini bila ditinjau dari segi hukum positif masih kabur. Selain itu, jika pendaftaran tanah itu tidak dilakukan secara terencana, dan tidak *bottom-up planning*, serta kurang memperhatikan berbagai aspek sosial-budaya-ekonomi



wilayah setempat, maka pendaftaran tanah akan mendatangkan keresahan.

5. Hingga kini, kebijakan hukum nasional belum memberi peluang terhadap penerapan peraturan pertanahan secara evolusionis (berkembang secara bertahap), akan tetapi sebaliknya malahan memberlakukan peraturan tanpa mempertimbangkan kondisi sosial budaya (termasuk hukum) masyarakat lokal yang majemuk.
6. Meskipun Pasal 9 ayat (2) UUPA telah menyatakan bahwa laki-laki dan perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah, namun disadari bahwa peran sistem kekerabatan pada situasi sosial tertentu berperan dalam memunculkan konstelasi gender di wilayah-wilayah penelitian.

B. Rekomendasi:

1. Perlu adanya pengakuan atas hak-hak tanah komunal tradisional (tanah adat) dengan indikator yang telah dikemukakan dalam kesimpulan.
2. Agar satuan masyarakat masih dapat mengatur tanahnya secara mandiri, maka tanah mereka tidak perlu terburu-buru disertifikatkan. Biarkan mereka

sendiri yang menginginkan pensertifikatannya. Sebaiknya dilakukan pencatatan hak atas tanah (tanpa dikeluarkan sertifikatnya) dan mengakui saja batas luar wilayah tanah-tanah komunal serta diumumkan kepada khalayak ramai.

3. Disarankan agar setiap proyek pembangunan secara sungguh-sungguh mempertimbangkan dan menghargai keberadaan masyarakat tradisional beserta institusi dan tanah komunalnya (yang beragam).
4. Usulan, persepsi, maupun mekanisme pendaftaran tanah haruslah kontekstual dengan sejarah, kultur dan institusi adat. Jadi sebelum dilakukan pendaftaran, perlu dilakukan *rapid assessment* untuk mengetahui sifat dan ciri-ciri tanah-tanah tersebut secara lebih praktis, termasuk bentuk-bentuk aturan adat, institusi yang melingkupinya, dan konteks sosial-ekonomi yang muncul di masing-masing wilayah.
5. UUPA sebaiknya digunakan hanya untuk menopang daerah-daerah yang sudah menganut paham individualisme atas penguasaan tanah. Sebaiknya pula ada peraturan teknis yang memadai yang berfungsi sebagai peraturan peralihan, teru-



tama untuk daerah-daerah tertentu yang menurut kenyataannya belum mempraktikkan apa yang dinyatakan dalam UUPA.

6. Disarankan agar dikembangkan kebijakan pertanahan yang peka terhadap kepentingan berbagai kelompok masyarakat yang rentan termasuk perempuan tanpa harus mengikis aturan-aturan tradisional yang beriak, dan harus terdapat proses monitoring tertentu yang memungkinkan evaluasi terhadap pelaksanaan dari kebijakan pertanahan dan pemberian sanksi kepada pelanggar aturan yang terkait dengan kepekaan terhadap masalah gender tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman, H. (1996). "Konsep Tentang Hak Ulayat dan Hak-Hak Adat Atas Tanah Lainnya Menurut Hukum Indonesia", Makalah, Jakarta: Pusat Penelitian Atma Jaya.
- Koesnoe, Mohammad. (1995). Hukum Adat (dalam alam kemerdekaan nasional dan persoalannya menghadapi era globalisasi). (Surabaya: Ubbhara Press).
- Slaats, Herman. (1992). *Traditional Decision-making and Law; institutions and Processes in an Indonesian Context.*(Yogyakarta: Gadjah Mada University Press).
- Soesangobeng, Herman. (1998). "Filsosofi Adat Dalam UUPA", Makalah disampaikan dalam saresehan peningkatan akses rakyat terhadap sumberdaya tanah, Jakarta, 13 Oktober.
- Sudiyat, Imam. et al. (1976). Laporan Penelitian tentang Masalah Hak Ulayat di Wilayah Bekas Karisidenan Madura. (Yogyakarta: Kerjasama KITLV dan FH-UGM).
- Velsen, Van. (1967). "The Extended Case Method and Situational Analysis", dalam A.L. Epstein, *The Craft of Social Anthropology.* (London: Tavistock).
- Zakaria, R.Y. (1998). *Kemajemukan Masyarakat Bangsa Indonesia dan Penegakan Hak-Hak Masyarakat Adat.* (Jakarta: ELSAM).